

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 518/2019

Arrêt du 8 juillet 2020

Ire Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler,
Juge président, Jametti et Haag.
Greffière : Mme Nasel.

Participants à la procédure
Hoirie de feu A._____, représentée par Me Daniel Peregrina, avocat, Baker & McKenzie, rue Pedro-Meylan 5, 1208 Genève,
recourante,

contre

Conseil général de Bougy-Villars, place de l'Ancienne-Eglise 5, 1172 Bougy-Villars, représenté par Me Denis Bettems, avocat,
Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud, place du Château 1, 1014 Lausanne,
agissant par le Service du développement territorial
du canton de Vaud, avenue de l'Université 5, 1014 Lausanne,

A.B._____ et B.B._____, tous les deux représentés par Mes Robert et Frédéric Hensler, avocats.

Objet
Zone réservée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 28 août 2019 (AC.2018.0176, AC.2018.0180, AC.2018.0184).

Faits :

A.
La communauté héréditaire de A._____ (ci-après: l'hoirie), décédé en décembre 2016, est propriétaire des biens-fonds n os 167 et 168 de la Commune de Bougy-Villars. Ces deux parcelles contiguës sont colloquées en zone d'habitation individuelle A, selon le Plan communal des zones du 9 juillet 1980. Le bien-fonds n o 167 est construit au contraire du bien-fonds n o 168. Ils bordent tous deux, côté sud, le chemin des Esserts (DP 1021), de l'autre côté duquel les parcelles sont colloquées en zone viticole.

B.
Après avoir entrepris des réflexions en vue de réduire sa zone à bâtir surdimensionnée, la Commune de Bougy-Villars, a élaboré, le 13 janvier 2015, un bilan des réserves à bâtir, approuvé le 6 février 2015 par le Service du développement territorial (ci-après: SDT). Sur la base de la population au 31 décembre 2008, ce bilan constatait un surdimensionnement de 98 habitants.
Dans ce cadre, la municipalité s'est adressée le 5 février 2015 notamment à A._____ ainsi qu'à la propriétaire de la parcelle n o 333, pour les informer du bilan précité. Cette lettre indiquait en particulier ce qui suit:

"Le redimensionnement de la zone à bâtir pourrait s'effectuer par déclassement de terrains inappropriés à la construction ou inemployés durablement pour l'habitation.
La Municipalité a décidé d'informer les propriétaires fonciers, dont vous faites partie, qui disposent

de terrains en zone à construire et qui ont été identifiés par le Canton car il y a une probabilité que, si rien n'est entrepris sur ces terrains, la commune devra d'ici 2018, sur ordre du Canton, rendre des zones d'habitation en zone agricole".

Courant 2016, la municipalité a notamment mis à l'enquête publique deux demandes de permis de construire sur des parcelles dont elle était alors propriétaire. Ces demandes ont fait l'objet de deux oppositions de la part du SDT. L'autorité cantonale a accepté de ne pas contester la levée de ses oppositions précitées, si la commune s'engageait à mettre plusieurs parcelles constructibles en zone réservée, dans l'attente de la révision de la planification communale. Selon avis aux propriétaires du 25 octobre 2016, publié dans la Feuille des avis officiels (FAO) du 28 octobre 2016, la municipalité a informé la population de son intention de réviser la planification communale et de mettre à l'enquête publique une zone réservée.

Le rapport justificatif selon l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), élaboré entre la fin 2016 et le début 2017, rappelle le surdimensionnement constaté des capacités d'accueil de 98 habitants. Selon ce rapport, sur la base de la population au 31 décembre 2014 et en 2015, la surcapacité d'accueil de la commune en 2015 représente 163 habitants, soit un taux de croissance potentiel de 53%. Quant à la délimitation des périmètres de la zone, il indique "que le territoire communal a été inventorié selon l'existence ou non de projets en cours (état octobre 2016)". Il précise que "Dans l'attente de la mise en oeuvre de la révision de son Plan général d'affectation, la Municipalité propose de réserver toutes les parcelles sans projet en cours. Les autres parcelles, concernées par un projet de développement, ne sont quant à elles pas comprises dans la zone réservée".

Le projet de zone réservée inclut 11 parcelles non construites, correspondant à plusieurs périmètres définis sur le plan de la zone réservée, dont la parcelle n° 168. Il a été mis à l'enquête publique du 5 mai au 5 juin 2017 et a suscité plusieurs oppositions.

C.

Dans sa séance du 26 septembre 2017, le Conseil général de Bougy-Villars (ci-après: la commune) a levé les oppositions formulées, notamment celle de l'hoirie, et a adopté la zone réservée et son règlement.

Le 25 avril 2018, le Département du territoire et de l'environnement (ci-après: le DTE) a approuvé, sous réserve des droits des tiers, la zone réservée communale sise sur la Commune de Bougy-Villars.

D.

Par arrêt du 28 août 2019, le Tribunal cantonal a en particulier rejeté le recours formé par l'hoirie et a confirmé les décisions précitées de la commune du 26 septembre 2017 et du DTE du 25 avril 2018.

E.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'hoirie demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il confirme l'inclusion de sa parcelle dans la zone réservée communale. Subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Invitée à se déterminer sur le recours, la cour cantonale y a renoncé, se référant aux considérants de l'arrêt entrepris. La commune a conclu au rejet du recours, de même que le DTE, représenté par le SDT. L'Office fédéral du développement territorial ARE s'est rallié à la décision du tribunal cantonal. La recourante a déposé des observations complémentaires. La commune a renoncé à se déterminer une nouvelle fois, tout en précisant que la parcelle n° 168 avait été entretemps vendue à un tiers.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

1.1. L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée sur le territoire communal, en application de l'art. 27 LAT (RS 700). La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (arrêts 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 1; 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1 et la référence citée). Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

1.2. Lorsque, comme en l'espèce, la parcelle litigieuse est aliénée en cours de procédure, cela ne

prive pas le recours de son objet et ne commande pas une substitution des parties (cf. art. 21 al. 2 PCF [RS 273], applicable par renvoi de l'art. 71 LTF; ATF 116 la 221 consid. 1b p. 223; plus récemment, arrêt 1C 466/2013 du 24 avril 2014 consid. 1, non publié in ATF 140 I 168). Le présent recours reste ainsi formé au nom de l'hoirie, qui conserve sa qualité pour agir découlant de son statut de propriétaire directement touchée par la mise en zone réservée de sa parcelle (cf. arrêts 1C 189/2007 du 2 février 2008 consid. 1.2; 1C 32/2007 du 18 octobre 2007 consid. 1.1 et les références).

1.3. En dépit de sa nature temporaire destinée à préserver une planification future, l'institution d'une zone réservée, à l'issue d'une procédure indépendante de planification, constitue, comme déjà évoqué, une décision finale et ne peut être assimilée, procéduralement, à une mesure provisionnelle, contrairement à ce que soutiennent le SDT et la commune. Dès lors, la limitation des griefs (art. 98 LTF) ne s'applique pas (arrêts 1C 532/2019 du 18 mai 2020 consid. 1; 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 1.2).

1.4. Pour le surplus, les autres conditions de recevabilité étant également réalisées, il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Dans une première partie de son mémoire, la recourante présente un "bref rappel des faits pertinents". Une telle manière de procéder, dans la mesure où les faits exposés s'écartent des constatations de l'instance précédente ou les complètent, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (cf. ATF 140 III 115 consid. 2 p. 116 s.; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445).

3.

La recourante voit une violation de son droit d'être entendue ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. dans le refus de la cour cantonale de procéder à l'inspection locale qu'elle avait requise. Cette mesure d'instruction aurait permis à l'autorité précédente de constater l'intégration de la parcelle n° 168 dans le domaine bâti, que plusieurs parcelles situées en zone à bâtir seraient plantées de vignes et qu'il aurait été aisé d'établir des zones réservées cohérentes sous l'angle de l'aménagement du territoire.

Ces éléments pouvaient toutefois être appréciés en connaissance de cause sur la base des pièces versées au dossier cantonal, en particulier du plan de la zone réservée et du plan de situation. De plus, au contraire de ce que prétend la recourante, la cour cantonale a bien constaté que la parcelle n° 168 bordait, côté sud, le chemin public (DP 1021) et que les biens-fonds situés de l'autre côté de ce chemin étaient colloqués en zone viticole (cf. lettre A p. 2 de la décision entreprise) : on ne voit dès lors pas qu'une inspection locale aurait permis d'avoir une meilleure vision de la situation à cet égard. En définitive, l'ensemble des documents figurant au dossier permettait à l'instance de recours de se faire une idée suffisamment précise des circonstances locales sans avoir à se rendre sur place. Le grief de violation du droit d'être entendu peut ainsi être rejeté.

4.

Sur le fond, la recourante se plaint du caractère arbitraire de la procédure d'établissement de la zone réservée. Elle reproche à l'autorité communale d'avoir provoqué une multiplication des autorisations de construire, avec la conséquence que le quota d'augmentation d'habitants accordé par le canton aurait été épuisé avant même l'entrée en vigueur de la zone réservée, qui ne serait aujourd'hui plus justifiée; elle aurait ainsi agi à l'encontre de l'objectif poursuivi par la LAT. Le critère retenu pour délimiter ladite zone serait arbitraire également au motif qu'il aurait favorisé la construction de terrains dont la commune est elle-même propriétaire.

4.1. Selon l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 de la loi [du canton de Vaud] du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11 [dans sa version en vigueur jusqu'au 31 août 2018 - aLATC]) prévoit que la commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige.

4.2. La mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) constate que, d'une manière générale, les

réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes, et que leur localisation ne répond plus aux critères actuels. Hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Les communes sont donc tenues de réviser leurs plans d'affectation dans les cinq ans suivant la 4^{ème} adaptation du PDCn. Un tableau fixe la croissance totale maximale de 2015 à 2030 pour les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal. Pour les autres types d'espaces, il définit la croissance annuelle maximale: 1,7% pour les périmètres des centres régionaux, 1,5% pour les périmètres des centres locaux et les périmètres des localités à densifier, et 0,75% pour les villages et quartiers hors centre. La densité minimale des nouvelles zones d'habitation est également fixée, pour les mêmes périmètres. Les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si ceux-ci sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités de surfaces d'assolement. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 aLATC (disposition reprise à l'art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 aLATC. Le DTE peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue.

4.3. En l'espèce, il ressort de l'arrêt attaqué, en particulier du rapport OAT, que la zone à bâtir de la commune présente une surcapacité d'accueil de 163 habitants, soit un taux de croissance potentiel supérieur à celui admis jusqu'en 2036. Faute d'arbitraire dûment allégué et démontré sur ce point, il n'y a pas lieu de revenir sur ces constatations. L'autorité communale a ainsi l'obligation de réviser sa planification, conformément au PDCn et à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Au demeurant, l'intention de la commune de satisfaire à cette obligation ressort clairement de son propre projet de zone réservée.

Il faut cependant admettre, avec la recourante, le caractère discutable de la manière de procéder de la commune. La zone réservée constitue en effet une mesure de sécurisation préventive d'une durée limitée, qui ne peut atteindre son but que si elle prend effet immédiatement, savoir dès sa mise à l'enquête publique; il n'y a dès lors pas lieu d'accorder le droit d'être entendu avant sa délimitation (cf. arrêt 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.5 et la référence citée; ALEXANDER RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, nos 48 et 49 ad art. 27 LAT). En l'espèce, plutôt que de bloquer momentanément les projets de constructions avant la mise à l'enquête de la zone réservée, la commune a avisé les propriétaires de parcelles sur son territoire qu'une réduction de la zone à bâtir pourrait s'effectuer par un déclassement de terrains inappropriés à la construction ou inemployés durablement pour l'habitation. La commune a ensuite délivré plusieurs permis de construire entre 2015 et 2016 (cf. arrêt attaqué p. 15). Comme le relève à juste titre la recourante, cette façon de procéder ne poursuit pas l'objectif de sécurisation préventive de la zone réservée, mais aboutit, au contraire, à des constructions établies au hasard; quoi qu'il en soit, cette problématique ne relève pas de la présente procédure, qui porte sur la légalité, respectivement le contenu de la zone réservée. Il incombait, le cas échéant, au département cantonal compétent d'intervenir en amont, à l'occasion de l'octroi des permis de construire en question.

Cela étant, le projet de zone réservée inclut différents périmètres constitués de 11 parcelles, non construites et sans projet de construction en cours, situées en périphérie. Compte tenu des caractéristiques du territoire communal, qui comprend une vaste zone d'habitation située hors centre, l'intégration dans la zone réservée de ces parcelles non bâties se trouvant en périphérie n'apparaît pas critiquable. Il en va en particulier ainsi de la parcelle n° 168 qui ne comporte aucune construction; elle peut donc logiquement être rattachée au secteur de la zone réservée. Au demeurant, quand bien même une solution différente, également appropriée, aurait été envisageable, il faut rappeler que le Tribunal fédéral doit faire preuve d'une certaine retenue dans le cadre de la présente procédure, eu égard à la marge de manoeuvre dont disposent les autorités communales et cantonales dans ce domaine (cf. ATF 113 la 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêts 1C 267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.1; 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

En outre, et contrairement à ce que soutient la recourante, il est indifférent que son bien-fond se prête ou non à une exploitation viticole. La commune doit en effet rechercher les territoires susceptibles de ne plus répondre à la définition de l'art. 15 LAT. Dans ce cadre, les critères posés par le droit fédéral et le PDCn sont notamment la situation des terrains par rapport au milieu densément construit, les possibilités de densification, l'accessibilité (en particulier la desserte en transports publics et les équipements). La qualité des sols ne constituent qu'un des critères (art. 15 al. 3 LAT); l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation viticole.

En définitive, telle qu'elle est définie, la zone en question respecte les exigences de l'art. 27 LAT et il ne saurait y avoir arbitraire dans l'application du droit cantonal d'exécution.

5.

La recourante relève ensuite que la zone réservée telle qu'établie équivaudrait à "un véritable patchwork", sans égard à la situation et à la spécificité des terrains non construits de la commune. Ce résultat serait, sans cohérence, disproportionné et arbitraire.

5.1. L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (arrêts 1C 532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.1; 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.3; 1C 16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 4.3 et la référence citée). Il n'est pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir puisque, comme on l'a vu, cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du PDCn. La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire (arrêts 1C 532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.1; 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.3; 1C 16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 4.3). En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [éd.], Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n° 30 ad art. 27 LAT). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier.

5.2. En l'occurrence, la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier, dans la mesure où elle s'étend à des surfaces non encore construites situées en périphérie; cela permet d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Le principe d'égalité de traitement empêche, dans ce cadre, que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elles ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir. S'agissant plus particulièrement du bien-fonds de la recourante, il est situé entre des parcelles bâties, en aval d'un chemin public bordant une zone viticole; un autre périmètre de la zone réservée - composé des parcelles nos 159, 173, 175 et 176 - bordant le même chemin, à l'ouest, se trouve à proximité; un périmètre formé de la seule parcelle no 156 se situe en outre au nord-ouest. La parcelle no 168, qui est plantée de vignes, ne comporte aucune construction; dès lors, elle peut, comme déjà exposé, logiquement être rattachée au secteur de zone réservée, qui présente, ainsi que l'a précisé la cour cantonale, une certaine cohérence. De surcroît, la recourante ne démontre pas que d'autres terrains se prêteraient davantage à une mise en zone réservée, respectivement n'expose pas en quoi la situation ou les caractéristiques du bien-fonds no 168 (hormis le fait sans pertinence qu'il n'aurait aucune vocation viticole) nécessiterait de l'en exclure. Ainsi, de par sa situation et l'absence de construction, la parcelle litigieuse se prête en soi à un éventuel dézonage. Le grief doit dès lors être écarté.

6.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens aux autorités communale, cantonale et fédérale, qui ont agi dans le cadre de leurs attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF). Il en va de même de A.B._____ et B.B._____, qui ne se sont pas prononcés.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et du Conseil général de Bougy-Villars, au Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud, aux mandataires de A.B._____ et B.B._____, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 8 juillet 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Kneubühler

La Greffière : Nasel